Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

29 279 Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 225 BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 februari 2015

1. Inleiding

Op verzoek van de Vaste Commissie van Veiligheid en Justitie van 15 januari 2015 stel ik u in deze brief op de hoogte van mijn beleidsreactie op het rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad (PGHR) «Beschikt en Gewogen; over de naleving van de wet door het Openbaar Ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen». Dit rapport is op 12 januari jl. aan mij aangeboden door de PGHR. Deze brief gaat op verzoek van de voorzitter in afschrift aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

Kwaliteitsinstrumentarium OM en de toezichthoudende bevoegdheid van de PGHR

Kwaliteit is een belangrijk speerpunt van het Openbaar Ministerie (OM) en neemt een prominente plaats in binnen het veranderprogramma OM2020. Daarnaast hanteert het OM intern een aantal kwaliteitsinstrumenten zoals reflectie-, tegenspraak- en toetsingscommissies, maar ook door officieren aan te stellen (rechercheofficier, kwaliteitsofficier) die zich specifiek richten op kwaliteitsbevordering en -borging. Met de ketenpartners wordt samengewerkt aan verbetering van de kwaliteit van processen en producten. Voorbeelden van verbetertrajecten zijn ZSM, het kwaliteitsplan OM-politie en de verkeerstoren++.
In de Stuurgroep en het Programma Versterking Prestaties Strafrechtketen komen de maatregelen samen.
Een ander voorbeeld is het reeds lopende kwaliteitsproject «versterking effectiviteit strafbeschikking in de keten CJIB-CVOM». Hierin werken OM en CJIB samen aan de doorontwikkeling van de persoonsgerichte aanpak bij geldsomstrafbeschikkingen en het verkorten van de ketendoorlooptijden.

Op grond van artikel 122 van de Wet op de rechterlijke organisatie (RO) heeft de PGHR een algemene, aanvullende toezichthoudende functie

kst-29279-225
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

jegens het OM. Kwaliteitstoetsing door een gezaghebbend orgaan, binnen de structuur van de rechterlijke organisatie, heeft een belangrijke meerwaarde voor de kwaliteitsverbetering van het OM. Met het oog hierop heeft het College het parket bij de Hoge Raad in 2011 verzocht onderzoek te doen naar de wenselijkheid van het activeren van de toezichthoudende taak van PGHR. Op basis van dit onderzoek heeft de PGHR besloten om de toezichthoudende bevoegdheid meer inhoud te geven.
Doelstelling van het rapport van de PGHR is om bij te dragen aan de kwaliteit van werken van het OM. Ik ben van mening dat de adviezen van de PGHR in het rapport een waardevolle aanvulling vormen op de bestaande kwaliteitsinstrumenten van het OM.

De Wet OM-afdoening

In 2008 is de Wet OM-afdoening in werking getreden en daarna geleidelijk geïmplementeerd. De implementatie is nog niet afgerond. Vanaf 2011 is het aantal zaken waarin het OM een strafbeschikking uitvaardigt sterk toegenomen. Er is bij de strafbeschikking in beginsel geen rechterlijke toets, tenzij iemand verzet instelt.

Het onderzoek

Aanleiding om onderzoek te verrichten naar de OM-strafbeschikking is dat dit een betrekkelijk nieuwe wijze van buitengerechtelijke afdoening van strafzaken betreft, die zich goeddeels buiten de openbaarheid voltrekt, slechts in beperkte mate door de rechter wordt getoetst en een belangrijk afdoeningsmodaliteit is in de OM-praktijk.
Het onderzoek is gericht op de vraag in hoeverre het OM bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen de toepasselijke regelgeving naleeft. Het onderzoek beoogt een globaal antwoord op deze vraag te geven. Nagegaan wordt of er reden is voor zorg en zo ja, waar verbeteringen in werkwijze of proces nodig zijn. Het onderzoek meet niet op welke schaal voorschriften niet worden nageleefd en biedt evenmin een uitputtende verklaring voor geconstateerde tekortkomingen.
Voor het dossieronderzoek is een niet-representatieve steekproef van 375 strafzaken getrokken uit het bronbestand van zaken waarin het OM in 2013 een strafbeschikking heeft uitgevaardigd. Het bronbestand bevat ruim 85.000 zaken.
Er wordt onderscheid gemaakt tussen drie verschillende werkstromen. Het grootste deel van de strafbeschikkingen werd door de arrondissementsparketten in 2013 op de klassieke wijze uitgevaardigd (in de zgn. loopzaken, 48.000([1])). Daarnaast zijn er zaken die zijn afgedaan door de Centrale Verwerkingseenheid Openbaar Ministerie (CVOM) 28.000 zaken en tot slot zaken die via de werkwijze ZSM zijn afgedaan (10.000 zaken).

2. Aanbevelingen en maatregelen

Centrale conclusie

De PGHR concludeert in het rapport dat bij het naleven van bepalingen van art. 257 a van het Wetboek van Strafvordering vrijwel geen onregelmatigheden zijn geconstateerd: er zijn geen strafbeschikkingen uitgevaardigd voor strafbare feiten die het OM niet op deze wijze mag afdoen en geen sancties opgelegd die ontoelaatbaar zijn.

[1] Zaken waarin het onderzoek is voltooid en die vervolgens door de politie/opsporingsdiensten naar het parket worden gestuurd en waarin het OM vervolgens een beslissing neemt

De PGHR plaatst evenwel kritische kanttekeningen bij het *proces* van toepassing van de strafschikking. Ik vind het-met het OM- van belang om de in het rapport genoemde kritiekpunten ter harte te nemen en aan geconstateerde gebreken in het proces van de strafbeschikkingen verbeteringen aan te brengen.
Aan de hand van de vijf onderzoeksvragen die in het rapport zijn beantwoord licht ik toe welke lopende en nieuwe maatregelen naar aanleiding van de aanbevelingen zijn of worden uitgevoerd.

Onderzoeksvraag 1: DE WETTELIJKE BUITENGRENZEN

Is de uitgevaardigde OM-strafbeschikking op zich wettelijk toelaatbaar?
Conclusie
Bij het onderzoek is geconstateerd dat geen strafbeschikkingen zijn opgelegd bij feiten waarvoor dat niet is toegestaan, dat geen sancties zijn opgelegd die wettelijk niet zijn toegestaan en dat overigens vrijwel geen onregelmatigheden zijn geconstateerd.
Reactie:
Deze conclusie geeft geen aanleiding tot maatregelen.

Onderzoeksvraag 2: DE SCHULDVASTSTELLING

Kon het OM op basis van het dossier tot een schuldvaststelling komen? Ten aanzien van deze vraag trekt de PGHR de volgende conclusies

Conclusie: **Reproduceerbaarheid van het bewijs**
Bij het uitvaardigen van een strafbeschikking dient op een behoorlijke wijze te worden vastgesteld dat de verdachte schuldig is aan de strafbare gedraging. De onderzoekers hebben in een aantal van de onderzochte zaken geoordeeld dat het voor hen raadpleegbare wettig bewijs ontoereikend was om tot schuldvaststelling te komen. Het merendeel van die constateringen betrof zaken van de CVOM en zaken die via de ZSM-werkwijze zijn afgedaan (bij beide zaaksstromen 8% van de zaken). Binnen de categorie loopzaken (het grootste deel van de strafbeschikkingen) betrof het slechts één enkele zaak.
Reactie:
Naar aanleiding van deze onderzoeksbevindingen ondernemen OM en de politie actie om te bewerkstelligen dat de onderbouwing van de vaststelling van schuld altijd zorgvuldig plaatsvindt en ook gecontroleerd kan worden. Op het moment van de schuldvaststelling dient alle daarvoor gebruikte bewijsinformatie schriftelijk of electronisch vastgelegd en beschikbaar te zijn en dient die informatie op een later tijdstip gereproduceerd te kunnen worden. Op regionaal niveau gaan de parketten en de eenheden NP in overleg over de acties die in hun regio nodig zijn om tot verbetering van het proces van schuldvaststelling te komen. De volgende maatregelen dienen hieraan bij te dragen:

– *Kwaliteitsplan OM-Politie*
  In mijn voortgangsbrief Versterking Prestaties Strafrechtketen (VPS) van 21 november 2014[2] heb ik gemeld dat verbetering van de kwaliteit van processen-verbaal het speerpunt in het «kwaliteitsplan OM-Politie», waarin verschillende maatregelen zijn opgenomen om de samenwerking op het koppelvlak OM-politie te verbeteren, zowel ten aanzien van de te stellen eisen aan de juridisch-inhoudelijke kwaliteit van de dossiers, als op het logistieke proces (tijdigheid en volledigheid van de dossiers en protocollering van het werkproces) en het tijdig afdoen van zaken door het OM;
– *Kwaliteitstoets van processen-verbaal door de politie*

[2] Kamerstuk 29 279, nr. 215

De politie is verantwoordelijk voor een kwaliteits- en eindtoets op het opgemaakte proces-verbaal. Mede op basis van het proces-verbaal bepaalt het OM vervolgens of er sprake is van schuld.
Aan de basis van een kwaliteitstoets door de politie dienen eenduidige dossiereisen te staan van de kant van het OM. In dat verband werken politie en OM gezamenlijk onder andere aan de introductie van zogenoemde direct-pv's[3] (beoogde invoering in 2015);

– *Digitale ondersteuning*
 Naast gebruik van het «klassieke» proces-verbaal kan in toenemende mate ook gebruik worden gemaakt van moderne technologie en journaalvorming, op basis waarvan achteraf kan worden herleid waarop een beslissing is gebaseerd. Goede IT-ondersteuning van de primaire processen van OM en politie is daarbij van fundamenteel belang. Zoals ik in mijn periodieke voortgangsrapportages VPS heb vermeld, wordt daar onder meer aan bijgedragen door de recente implementatie van BOSZ. Door dit systeem kan de OM-medewerker alle door de politie in de strafzaak opgemaakte stukken raadplegen.
 Het OM acht het noodzakelijk om zo spoedig mogelijk een koppeling te realiseren tussen de politiesystemen (BVH/BOSZ) en het primaire processensysteem van het OM (GPS) teneinde dubbele invoer van gegevens te voorkomen. Een dergelijke koppeling van systemen dient te worden gerealiseerd binnen en aansluiten bij bestaande programma's en maatregelen, zoals het Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie en het ketenprogramma Digitaal Werken in de Strafrechtketen (DWS).

Het College van procureurs-generaal heeft richting de politie, alsmede intern onderstreept dat in die gevallen waarin de schuldvaststelling niet op een reproduceerbaar dossier kan worden vastgesteld er geen strafbeschikking kan worden uitgevaardigd. Dit uitgangspunt wordt binnen het OM geborgd, in het bijzonder in de werkstromen ZSM en CVOM.

Conclusie: **Onderzoek identiteit verdachte**
In het rapport wordt gesteld dat niet in alle gevallen uit het dossier kan worden afgeleid of het in artikel 27a van het Wetboek van Strafvordering voorgeschreven onderzoek naar de identiteit van de verdachte heeft plaatsgevonden. Dit onderzoek dient te worden uitgevoerd in de opsporingsfase door de opsporingsambtenaren en is onder meer bedoeld om identiteitsverwisseling te voorkomen.
Reactie:
Het OM heeft vanuit de gezagspositie tot taak om te toetsen of deze wettelijke verplichting is nageleefd. Het OM zal bij de politie en andere opsporingsinstanties in voorkomende gevallen aandacht vragen voor het zorgvuldig en consequent uitvoeren van dat identiteitsonderzoek.
Voor de politie geschiedt de identificatie zoals genoemd in artikel 27a van het Wetboek van Strafvordering door de basispolitiezorg op het bureau via de Basis Voorziening Identificatie (BVID, voorheen «Progis»). De hulpofficier van justitie ziet hierop toe. De politie investeert komend jaar in een betere identificatie van verdachten. Er komen meer ID-zuilen op meerdere bureaus waar verdachten geïdentificeerd kunnen worden. Medewerkers worden beter opgeleid en er komt één uniforme werkwijze. De identificatie wordt op straat ondersteund door het programma Mobiel Effectiever op Straat (MEOS). MEOS voorziet in identificatie via een smartphone van de politiemedewerker. Het grote voordeel van MEOS is dat een identiteitsdocument direct wordt gekoppeld aan een gevalideerd basisregister waaronder de Basis Registratie Personen. Zoals ik heb

[3] Digitale modelprocessen-verbaal, specifiek ontworpen voor de verbalisering van zeer vaak voorkomende misdrijven zoals diefstal, vernieling, mishandeling en belediging.

vermeld in mijn voortgangsbrief VPS van 21 november 2014 heeft de start van het project MEOS op 17 november 2014 plaatsgevonden.

Onderzoeksvraag 3: DE WAARBORGEN

Zijn de procedurele waarborgen waarmee het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen is omringd, in acht genomen?

Conclusie

Uit het rapport blijkt dat de procedurele waarborgen over het algemeen in acht worden genomen. Op grond van het dossieronderzoek kan worden aangenomen dat de beslissingen worden uitgevaardigd door de juiste functionarissen. Ook komt als algemeen beeld naar voren dat voldaan wordt aan de wettelijke verplichting voor de officier van justitie om de verdachte te horen voorafgaand aan het opleggen van een strafbeschikking. Ten aanzien van een aantal zaken constateert de PGHR verbeterpunten.

- In een enkel geval blijkt niet dat de verdachte is gewezen op de mogelijkheid om toevoeging van een raadsman te verzoeken.
- Uit het onderzoek blijkt niet dat in die gevallen waarin dat zonder twijfel had moeten gebeuren aan de *jeugdige verdachte* een raadsman is toegevoegd en/of dat hij en zijn ouders zijn uitgenodigd voor een OM-zitting.

  Reactie:

  Ik heb het OM verzocht er strikt op toe te zien dat verdachten worden gewezen op de mogelijkheid van rechtsbijstand;
- De PGHR constateert dat de nadere regels van het College omtrent de wettelijke verplichting tot het *horen van de jeugdige verdachte*, het oproepen van ouders en de toevoeging van een raadsman bij minderjarigen onduidelijk zijn. Ze roepen de vraag op of deze verplichting in alle gevallen bij zaken tegen minderjarigen bestaat, ook daar waar de wet dat niet voorschrijft.

  Reactie: Het College van procureurs-generaal zal de nadere regels, die zijn opgenomen in de Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt (2014R005), in afstemming met de politie op korte termijn op deze punten te herzien zodat deze voldoende duidelijk zijn.

Deze specifieke adviezen van de PGHR sluiten aan bij reeds lopende initiatieven. Ik acht het in zijn algemeenheid van belang dat de uitvaardiging van een strafbeschikking door het OM met voldoende rechtsstatelijke waarborgen is omgeven. Een belangrijk onderdeel daarvan vormt de mogelijkheid van de verdachte om de bijstand van een advocaat te kunnen inroepen. In de huidige werkwijze is daarin voorzien doordat iedere aangehouden verdachte recht heeft op kosteloze consultatie van een raadsman voorafgaand aan het eerste verhoor door de politie. Daarnaast kan een verdachte die rechtsbijstand wenst naar aanleiding van een door de officier voorgenomen strafbeschikking inhoudende een taakstraf, ontzegging van de rijbevoegdheid, een aanwijzing betreffende het gedrag en bij zwaardere boetes, een toegevoegde advocaat krijgen. Om te bezien op welke wijze de rechtsbijstandverlening in het kader van de ZSM-werkwijze het best kan worden georganiseerd, lopen momenteel in drie regio's pilots. Daarbij wordt een werkwijze beproefd waarbij aangehouden meerderjarige verdachten die via de ZSM-werkwijze worden afgehandeld *standaard* een eerste gesprek met een advocaat krijgen voorafgaand aan het eerste verhoor door de politie. Daarnaast kan de verdachte rechtsbijstand krijgen in het geval de officier van justitie besluit de zaak direct af te doen[4]. De pilots moeten inzicht opleveren in de

[4] Onder directe afdoening dient in dit verband te worden verstaan: oplegging van een OM-stafbeschikking, een transactie aanbod of een sepot onder voorwaarden.

meerwaarde van deze werkwijze ten opzichte van de bestaande regeling voor toegang tot de rechtsbijstand, de impact op de werkprocessen en de uitvoerbaarheid voor de betrokken ketenpartners. De pilots lopen tot mei van dit jaar en zullen daarna worden geëvalueerd. Aan de hand van de uitkomsten daarvan zal besluitvorming plaatsvinden over de organisatie van de rechtsbijstand in het kader van ZSM.
In afwachting van deze evaluatie hanteert het OM als uitvoeringsmaatregel dat in gevallen waarin er geen rechtsbijstand kan worden verleend, er geen strafbeschikking worden uitgevaardigd waarbij de mogelijkheid van verzet niet bestaat (zoals door direct te betalen).

Onderzoeksvraag 4: DE STRAFBESCHIKKING EN HAAR INHOUD

Voldoet de inhoud van de OM-strafbeschikking aan de daarvoor geldende voorschriften?
Conclusie
De onderzoekers constateren dat over het algemeen de voor de inhoud van de OM-strafbeschikking geldende voorschriften goed in acht worden genomen, maar dat er op een aantal punten ruimte voor verbetering is. Die constateringen zien met name op de dagtekening van de strafbeschikking, de beschrijving van het strafbare feit en de juridische kwalificatie daarvan. Ten aanzien van de ondertekening van de strafbeschikking geeft de PGHR in overweging hiervoor een wettelijke verplichting te introduceren om in de strafbeschikking de naam en functie te vermelden van de persoon die de strafbeschikking heeft uitgevaardigd, en de strafbeschikking door deze te doen ondertekenen.
Reactie:
De genoemde bevindingen worden door het OM betrokken bij de verdere verbetering van het proces van het uitvaardigen van de strafbeschikking. Onderzocht wordt welke ICT-aanpassingen daarvoor behulpzaam en mogelijk zijn. Kern van het advies van de PGHR om de strafbeschikking te laten ondertekenen is erin gelegen dat op het moment dat verzet wordt gedaan tegen een strafbeschikking, degene die het verzet moet beoordelen moet kunnen nagaan wie de beslissing heeft genomen in eerste aanleg. Voor de strafbeschikkingen die het OM uitvaardigt, is in GPS herleidbaar wie de beslissing heeft genomen. Nu in de praktijk tegemoet wordt gekomen aan het door de PGHR uitgebrachte advies, zie ik thans geen aanleiding om de wet op dit punt aan te passen. Aanpassing van de wijze van ondertekening zou bovendien belangrijke ICT-implicaties met zich meebrengen, niet alleen voor het OM, maar ook voor het CJIB en de politie.

Onderzoeksvraag 5: DE VERDELING EN MANDATERING VAN BEVOEGDHEDEN

Wordt de OM-strafbeschikking in de praktijk uitgevaardigd door daartoe bevoegde functionarissen?

Conclusie: **Mandatering medewerkers CVOM**
De onderzoekers constateren dat er geen aanwijzingen zijn dat de strafbeschikkingen bij de arrondissementsparketten (ZSM en «loopzaken») worden genomen door functionarissen die daartoe in verband met hun functie of hun opleidingsniveau niet bevoegd zijn. Wel concludeert het rapport dat de mandaatregeling ten aanzien van de op zich gekwalificeerde medewerkers van de CVOM juridisch niet toereikend is. Bij de recente parlementaire behandeling van de wet die op 1 januari jongstleden van kracht is geworden, waarbij de CVOM als parket in de Wet op de rechterlijke organisatie is opgenomen (Stb. 2014, 255), is uitdrukkelijk onderkend en overwogen dat CVOM-medewerkers op wettelijke wijze

gemandateerd dienen te zijn. De PGHR heeft de vraag opgeworpen of die nieuwe wettelijke regeling daarvoor wel afdoende is.
Reactie:
Om wettelijk zeker te stellen dat medewerkers van de CVOM bevoegd zijn om strafbeschikkingen uit te vaardigen, zal ik het advies van de PGHR opvolgen door een wetswijziging voor te bereiden (wijziging artikel 9 van het Wetboek van Strafvordering). In afwachting daarvan heeft het College de CVOM-medewerkers inmiddels een dusdanige aanstelling gegeven dat buiten twijfel is dat zij bevoegd zijn om strafbeschikkingen ten behoeve van alle parketten uit te vaardigen.

Conclusie: **zaakstroom feitgecodeerde *-feiten**
Het rapport maakt ook een opmerking over de zaakstroom, waarin door het CJIB OM-strafbeschikkingen worden verzonden die die op basis van een *geautomatiseerde* beoordeling worden aangemaakt. Dit betreft in de categorie feitgecodeerde zaken de zogenaamde *-feiten waarvoor een vast boetebedrag is bepaald. Het rapport merkt op dat deze werkwijze in strijd is met de grondgedachte van de wet.
Reactie: Het OM zal hiervoor een uitgewerkt en met ketenpartners (politie, Centraal Justitieel Incassobureau), programma's en departement afgestemd activiteitenplan komen om ervoor te zorgen dat aan het uitvaardigen en geautomatiseerde verzenden van de strafbeschikking een beoordeling door een medewerker van het OM voorafgaat.
Het OM heeft inmiddels een eerste overleg met de politie gevoerd over de wijze waarop de werkwijze kan worden aangepast. Van belang hierbij is dat de oplossing zoveel mogelijk wordt gezocht binnen bestaande geautomatiseerde voorzieningen (o.a. ingericht vanuit MEOS), waardoor de administratieve werkdruk beperkt blijft.

3. Concluderend

Het rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad heeft een aantal relevante aanknopingspunten opgeleverd voor kwaliteitsverbetering bij de toepassing van strafbeschikkingen door het OM.

Met de in deze brief beschreven maatregelen wordt de uitvoeringspraktijk van de strafbeschikking verbeterd, onder andere op het gebied van de reproduceerbaarheid van bewijs, de kwaliteit van de beslissing en het onderliggend dossier, de wettelijke mandatering van medewerkers van de CVOM en door ervoor te zorgen dat tussen het uitvaardigen en geautomatiseerd verzenden van feitgecodeerde *-feiten er tevens een beoordeling plaatsvindt door een medewerker van het OM.

De beschreven maatregelen worden getroffen samen met de ketenpartners van het OM, in het bijzonder de politie en het Centraal Justitieel Incassobureau, en worden zoveel mogelijk ingebed in bestaande verbeterprocessen.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten